

 新世纪高等学校教材

根据全国MPA专业学位教育指导委员会教学大纲 组织编写

公共管理硕士(MPA)系列教材

电子政务

E-Government

编著 孙宇



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

 新世纪高等学校教材

根据全国MPA专业学位教育指导委员会教学大纲 组织编写

公共管理硕士(MPA)系列教材

电子政务

E-Government

编著 孙宇



北京师范大学出版集团
BEIJING NORMAL UNIVERSITY PUBLISHING GROUP
北京师范大学出版社

图书在版编目(CIP) 数据

电子政务 / 孙宇编著. —北京: 北京师范大学出版社,
2011.8

(公共管理硕士(MPA) 系列教材)

ISBN 978-7-303-13154-9

I. ①电… II. ①孙… III. ①电子政务—研究生—教材
IV. ① D0353.1-39

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2011) 第 149653 号

营销中心电话 010-58802181 58808006
北师大出版社高等教育分社网 <http://gaojiao.bnup.com.cn>
电子信箱 beishida168@126.com

DIAN ZI ZHENG WU

出版发行: 北京师范大学出版社 www.bnup.com.cn

北京新街口外大街 19 号

邮政编码: 100875

印 刷: 北京中印联印务有限公司

经 销: 全国新华书店

开 本: 170 mm × 230 mm

印 张: 17.75

字 数: 310 千字

版 次: 2011 年 8 月第 1 版

印 次: 2011 年 8 月第 1 次印刷

定 价: 30.00 元

策划编辑: 戴 轶 责任编辑: 戴 轶 张秀娟

美术编辑: 毛 佳 装帧设计: 毛 佳

责任校对: 李 菡 责任印制: 李 啸

版权所有 侵权必究

反盗版、侵权举报电话: 010-58800697

北京读者服务部电话: 010-58808104

外埠邮购电话: 010-58808083

本书如有印装质量问题, 请与印制管理部联系调换。

印制管理部电话: 010-58800825



新世纪高等学校教材

公共管理硕士(MPA)系列教材

编写指导委员会

- 主 任** 蒋正华
- 副主任** 唐任伍 薛 澜
- 委 员** (以姓氏笔画为序)
- 马 骏 中山大学政治与公共事务管理学院院长
教授 博士生导师
- 邓大松 武汉大学政治与公共管理学院院长
教授 博士生导师
- 王浦劬 北京大学政府管理学院
教授 博士生导师
- 孙 涛 南开大学MPA中心主任
教授 博士生导师
- 齐中英 哈尔滨工业大学管理学院副院长
教授 博士生导师
- 曲福田 南京农业大学原副校长
教授 博士生导师
- 李俊清 中央民族大学管理学院院长
教授 博士生导师
- 陈玉琨 华东师范大学公共管理学院院长
教授 博士生导师
- 陈振明 厦门大学公共事务学院院长
教授 博士生导师
- 郑晓齐 北京航空航天大学人文社会科学学院院长
教授 博士生导师
- 竺乾威 复旦大学国际关系与公共事务学院
教授 博士生导师
- 娄成武 东北大学原副校长
教授 博士生导师
- 姚先国 浙江大学公共管理学院院长
教授 博士生导师
- 姜晓萍 四川大学公共管理学院院长
教授 博士生导师
- 徐晓林 华中科技大学公共管理学院院长
教授 博士生导师
- 麻宝斌 吉林大学行政学院副院长
教授 博士生导师
- 董克用 中国人民大学公共管理学院院长
教授 博士生导师

新世纪高等学校教材 公共管理硕士(MPA)系列教材 编写指导委员会

主 任 蒋正华

副主任 唐任伍 薛 澜

委 员 (以姓氏笔画为序)

马 骏 中山大学政治与公共事务管理学院院长 教授 博士生导师

邓大松 武汉大学政治与公共管理学院院长 教授 博士生导师

王浦劬 北京大学政府管理学院 教授 博士生导师

孙 涛 南开大学 MPA 中心主任 教授 博士生导师

齐中英 哈尔滨工业大学管理学院副院长 教授 博士生导师

曲福田 南京农业大学原副校长 教授 博士生导师

李俊清 中央民族大学管理学院院长 教授 博士生导师

陈玉琨 华东师范大学公共管理学院院长 教授 博士生导师

陈振明 厦门大学公共事务学院院长 教授 博士生导师

郑晓齐 北京航空航天大学人文社会科学学院院长 教授 博士生导师

竺乾威 复旦大学国际关系与公共事务学院 教授 博士生导师

娄成武 东北大学原副校长 教授 博士生导师

姚先国 浙江大学公共管理学院院长 教授 博士生导师

姜晓萍 四川大学公共管理学院院长 教授 博士生导师

徐晓林 华中科技大学公共管理学院院长 教授 博士生导师

麻宝斌 吉林大学行政学院副院长 教授 博士生导师

董克用 中国人民大学公共管理学院院长 教授 博士生导师

新 世 纪 高 等 学 校 教 材
公共管理硕士(MPA)系列教材
编写委员会

主 任 唐任伍

副主任 汪大海 杨冠琼

委 员 (以姓氏笔画为序)

王洛忠	王建民	孙 宇	汪大海
李永瑞	杨世文	杨冠琼	施雪华
唐任伍	章文光	董 藩	魏成龙

总序

MPA 学位教育最初是在美国发展起来的。1924 年，美国希拉丘斯大学马克斯韦尔公民与公共事务学院首次创办该专业。之后，MPA 学位教育在 20 世纪 60 年代和 70 年代初得到了快速发展，70 年代后开始规范化。经过几十年的发展，MPA 与 MBA(工商管理硕士)、法学硕士一起成为西方国家文科职业研究生教育的三大支柱。在西方，MPA 学位教育培养的是从事公共管理和公共政策研究等方面的高级人才，为公共部门，特别是政府机关和非营利机构培养具有现代公共政策、公共事务或公共管理理论素养，掌握先进分析方法及技术，精通某一具体政策领域的领导者、管理者和政策分析者。

随着我国社会主义市场经济体系的逐步完善，各级政府在推动经济和社会发展中的作用和管理手段也在发生着深刻的变化。这种变化要求我国建立起一个高效、协调、规范的公共政策管理体系，由此对各级公务员及其他公共管理部门管理人才的培养提出了迫切要求。1999 年 5 月，国务院学位委员会正式批准设立公共管理专业硕士学位，2001 年正式启动招生，时至今日，已有 10 年的历程。目前，全国获准从事 MPA 学位教育的高等院校已达到 100 多所，分布在 29 个省、自治区和直辖市，并面向全国招生。从全国来看，MPA 学位培养院校的数量处于全国专业学位培养院校的前列。

在国外，MPA 是一种应用性而非学术性的研究生学位。

各个国家、各个学校的 MPA 学制不一，学习方法有全日制、在职和业余三种，课程也分必修、选修和实习。毕业生主要是到政府部门、非政府公共服务机构从事公共管理工作。总的来说，国外 MPA 学位教育已经发展得比较成熟了。

与西方发达国家的 MPA 学位教育已经走过将近 90 年的时间相比，中国的 MPA 教育才刚刚开始，正处在一个不断规范发展的时期。虽然近年来，我国 MPA 学位教育取得了很大的发展，但在人才培养定位、办学模式、课程设置等方面与国外先进的 MPA 学位教育相比仍然存在一定的差距。由此，我们应在借鉴西方 MPA 学位教育先进办学经验的基础上，积极采取措施，全面推进我国 MPA 学位教育的发展。不仅要加大对 MPA 学位教育的投入，大力开展 MPA 师资队伍建设，而且在课程设置上，要坚持应用性，兼顾理论性，强调实践能力的培养，在形式上要灵活多样，以创新具有中国特色的 MPA 学位教学模式。

我国正在实施人才强国战略，公务员人数已近千万，并正在着手建立现代的公务员制度，在这种大背景下，MPA 学位教育成为我国人才强国战略的一个重要组成部分，越来越受到高度重视，正迎来发展的黄金时期。但由于 MPA 毕竟是从国外引进的，而非本土的，所以如何对国际化的内容进行本土化，就成为我国 MPA 学位教育研究的重点问题。这个问题的有效解决，不仅是现实的迫切需要，而且将对我国 MPA 学位教育产生长远的影响。从这个意义上来看，MPA 学位教育的本土化就具有了根本性、基础性的意义与价值。

在连续多年使用国外 MPA 教材的基础上，经过较长时间的积累，我们感到有必要编撰一套面向中国 MPA 学生的教材。本套教材主要是依据全国公共管理硕士(MPA)教学大纲编写的，同时也参考和汲取了国外知名院校同类教材的精华，所选案例力争做到经典和最新。作为一个体系，这套教材基本上涵盖了 MPA 教学的主干课程。教材的编写队伍主要是北京师范大学的教授，他们都是多年来承担 MPA 教学的骨干教师，具有丰富的实际教学经验，深谙培养 MPA 教学之道。

热诚欢迎各位专家和读者提出批评建议，以便重印和再版时日臻完善。

公共管理硕士(MPA)系列教材编委会

前言

自 20 世纪后半叶的信息通信技术革命——特别是 20 世纪 90 年代的互联网正式投入大规模商业化应用以来，推行电子政务(e-Government)^①已经成为世界各国把握信息通信技术革命的机遇和应对其挑战的共同选择。更为重要的是，电子政务扬弃了 20 世纪 80 年代以来的新公共管理运动(New Public Management Movement)的成败得失，开辟了政府职能转变和行政管理创新的新时代。^② 技术变革、组织重构和制度变迁密切互动，人类社会正在迈向信息社会。

电子政务绝非是“电子”和“政务”的简单叠加。它是一个动态的、开放的技术、经济、社会体系。调查数据显示，发展中国家将近 35% 的电子政务项目是完全失败的，大约 50% 的项目部分失败，仅有近 15% 的项目被认为是完全成功的。^③ 同

-
- ① e-Government，直译为“电子政府”。从严格的学术意义上讲，不同语境下其具有不同的含义。具有不同职业以及不同学术背景的作者，在使用“e-Government”一词时也往往隐含着不同的价值指向。有时，它经常与“数字政府”(Digital Government)、“虚拟政府”(Virtual Government)以及“政府在线”(Government Online)等词汇相互混用。出于约定俗成的考虑，并且为了避免术语上的混淆，本书统一采用“电子政务”。
- ② Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler: *New Public Management is Dead Long Live Digital-Era Governance*, *Journal of Public Administration Research and Theory*, 2006, 16(3), pp. 467-494.
- ③ Robert Schwarc 在“电子治理：从成功示范项目到可持续实施”研讨会(2004 年 11 月印度班加罗尔)上的发言，源自世界银行，[http://lnweb18.worldbank.org/ict/resources.nsf/a693f575e01ba5f385256b500062af05/dc45c5bv8bd89695852564f4d00769fde/\\$FILE/E-GovernanceAddress_100604.pdf](http://lnweb18.worldbank.org/ict/resources.nsf/a693f575e01ba5f385256b500062af05/dc45c5bv8bd89695852564f4d00769fde/$FILE/E-GovernanceAddress_100604.pdf).

时,根据学者的估计,发达工业化国家每年投入公共部门信息技术系统的资金占国内生产总值的比重在1%~1.5%之间。^①可以肯定,在今后相当长的一段时间内,研究电子政务、实践电子政务将成为不同学科背景的学者、政府部门以及企业界的长期任务。

与目前已经出版的教材不同,本书的编写秉承一般理论与中国实践相结合、行政管理与信息通信技术相融合的理念。这样做的目的是,一方面,使读者在拓宽理论视野的同时又能熟悉中国在电子政务建设方面的实践;另一方面,把信息通信技术变革对行政管理的影响始终贯穿各个章节,可以避免本教材成为电子政务系统操作手册。

本书的逻辑结构是:第1章从技术变迁与行政改革的视角阐述电子政务的定义和研究范式。第2、3章依照由内涵到外延的思路阐述建设电子政务需要做什么。第4章从工程管理全生命周期的视角阐述怎样建设电子政务。第5章从信息社会政府治理的视角展望电子政务的发展趋势。在章节的编排上,本书既强调系统性,又强调独立性,以满足不同读者的需求。

从电子政务的起源来看,其历史之短、张力之强,堪称前所未有。电子政务所激发起的公民参与将是其日臻完善的动力来源。鉴于此,对于本科生和学术型硕士而言,本书不仅是有理有据的教科书,而且可以帮助读者掌握电子政务发展的脉络,并与其共同成长。对于具有实践经验的公共管理硕士和从事电子政务工作的相关人员而言,本书可以增进读者对电子政务演化的体认,并作为参与其实践的一把钥匙。

《电子政务》因其横跨多个学科,使编者深感功力不逮。编者参考了大量的国内外出版物和互联网资料。在此,向所有参考文献的作者表示由衷的敬意和感谢。同时,感谢北京师范大学出版社戴轶老师为教材出版付出的辛勤劳动。尽管经过多次修改,但是仍不免存在着一些疏漏和缺憾。在此,诚恳地欢迎并期待读者对书中的错误和疏漏进行批评与指正。

孙宇

2011年5月于北京

① Patrick Dunleavy, Helen Margetts, Simon Bastow, and Jane Tinkler: *Digital Era Governance: IT Corporations, the States, and E-Government*, Oxford: Oxford University Press, 2006, p. 1.

目 录

第1章 电子政务概述 /1

【学习目标】	1
1.1 电子政务产生的背景	1
1.1.1 信息通信技术	2
【专栏 1-1】 通用目的技术	5
1.1.2 技术变迁和行政改革	10
1.2 电子政务的内涵	13
1.2.1 电子政务兴起的全球透视	13
【专栏 1-2】 联合国发布的电子政务报告	14
【专栏 1-3】 金系列工程	16
1.2.2 电子政务的不同定义及其解读	19
【专栏 1-4】 关于电子政务定义的不同说法和 定义方法	22
1.3 电子政务的发展阶段	28
1.3.1 划分电子政务发展阶段的主流观点	28
1.3.2 影响电子政务发展的因素	34
1.4 电子政务的价值	37
【专栏 1-5】 信息化	38
【案例 1-1】 有关电子政务价值的新闻报道	39
【本章小结】	40
【思考与讨论】	41
【推荐读物】	41

第2章 电子政务的实施 /43

【学习目标】	43
2.1 用户对象细分	43
2.1.1 以用户为中心	44
2.1.2 客户关系管理	46
【专栏 2-1】 客户关系管理的实现	49
2.1.3 电子政务用户的分类	50
【案例 2-1】 美国电子政务用户的划分	52
【案例 2-2】 电子政务应用分类	54
2.2 政府门户网站	55
2.2.1 政府门户网站的本意	55
【专栏 2-2】 政府门户网站发展趋势	58
【专栏 2-3】 “一站式”服务面临的困境	59
2.2.2 政府门户网站的特征	60
【案例 2-3】 政府门户网站：事务处理的互动平台	61
【案例 2-4】 政府门户网站：政治参与的互动渠道	63
【专栏 2-4】 扩展政治参与的互动渠道	66
2.3 政府信息公开	67
2.3.1 政府信息公开的渊源	67
【专栏 2-5】 国外政府信息公开立法概	70
2.3.2 政府信息公开的实施	71
【专栏 2-6】 信息公开与保密要求	72
【案例 2-5】 政府信息公开的方式	75
【专栏 2-7】 信息公开与档案管理	76
【案例 2-6】 政府信息公开的溯及力	78
2.3.3 政府信息公开与电子政务	79
2.4 信息共享与业务协同	82
2.4.1 信息共享与业务协同的关系	82
【案例 2-7】 电子政务实践中的信息共享与业务协同	85
2.4.2 业务流程管理	86
【专栏 2-8】 业务流程重组	89
2.4.3 信息资源整合	91
2.5 公民网络参与	96

2.5.1 网络民意	97
【案例 2-8】“互联网总统”奥巴马	100
2.5.2 网络舆论监督与政府公信力	101
【案例 2-9】网络舆论考验政府公信力	103
2.5.3 互联网内容治理	106
【案例 2-10】善待网络 善管网络 善用网络	108
2.6 政务信息资源再利用	110
2.6.1 信息产品和信息商品	110
2.6.2 公益性再利用与商业性再利用	114
【专栏 2-9】国外政务信息资源商业性再利用经验	115
【专栏 2-10】中国信息资源市场的培育	119
【本章小结】	120
【思考与讨论】	121
【推荐读物】	121

第 3 章 电子政务实施的保障 /123

【学习目标】	123
3.1 政府 CIO 制度	124
3.1.1 CIO 制度的由来	124
【专栏 3-1】美国政府 CIO 的演变历程	124
3.1.2 CIO 制度的建立	126
【专栏 3-2】促进电子政务发展的机构设置	129
3.2 信息基础设施	131
【专栏 3-3】信息基础设施的提出	132
3.2.1 电信普遍服务	133
【专栏 3-4】美国电信普遍服务发展阶段及支持机制	133
3.2.2 泛在的、融合的信息网络	136
【专栏 3-5】欧盟 10 年三网融合路	137
3.2.3 电子政务网络基础设施	138
【专栏 3-6】电子政务虚拟专网	139
【案例 3-1】韩国开通“电视电子政务”	140
3.3 国民信息素质	141
【专栏 3-7】信息能力的提出	141

3.3.1 信息素质的内涵	142
3.3.2 信息素质的改善	145
【专栏 3-8】 一组关于受教育程度的统计数据	145
【专栏 3-9】 公务员信息素质	147
3.4 电子政务安全	148
3.4.1 电子政务的安全风险	148
【案例 3-2】 电子政务安全的物理风险	150
【案例 3-3】 电子政务安全的系统风险	151
3.4.2 电子政务的安全策略	153
【专栏 3-10】 信息系统安全保护等级	155
【专栏 3-11】 公钥基础设施	156
【专栏 3-12】 入侵检测	157
【案例 3-4】 奥运门票官方网站被挤瘫痪	159
【案例 3-5】 美、英、韩应对安全的最新策略	161
3.5 电子政务法律、法规和标准	162
3.5.1 电子政务法律、法规	163
【专栏 3-13】 美国的电子政务立法概况	163
【专栏 3-14】 中国电子政务法律、法规现状	166
3.5.2 电子政务标准	167
【专栏 3-15】 英国电子政务互操作框架	170
【专栏 3-16】 用户至上：服务美国公众的标准	171
【专栏 3-17】 中国电子政务标准体系框架	171
【本章小结】	173
【思考与讨论】	174
【推荐读物】	174

第 4 章 电子政务实施的管理 /176

【学习目标】	176
4.1 电子政务规划	176
4.1.1 电子政务规划的内涵	177
【专栏 4-1】 电子政务规划的国际经验	177
4.1.2 电子政务规划管理	179
4.1.3 电子政务规划方法	182

【专栏 4-2】 需求调查方法	183
【专栏 4-3】 关键成功因素法	185
【专栏 4-4】 战略目标集转化法	186
【专栏 4-5】 基于业务流程管理的系统规划方法	187
4.2 电子政务外包	188
4.2.1 电子政务外包分类	189
【案例 4-1】 电子政务外包	191
4.2.2 电子政务外包的优越性和局限性	191
4.2.3 电子政务外包决策的影响因素	193
4.2.4 电子政务外包决策	195
【专栏 4-6】 ICT 服务提供商的选择	197
【专栏 4-7】 电子政务外包合同的类型	198
4.3 电子政务工程项目管理	199
4.3.1 范围管理	200
4.3.2 进度管理	201
【专栏 4-8】 时间成本平衡法	203
4.3.3 费用控制	205
【专栏 4-9】 挣值法	205
4.3.4 质量管理	207
4.4 电子政务工程监理	209
4.4.1 电子政务工程监理的基本概念	209
4.4.2 电子政务工程监理的主要内容和工作方法	212
【案例 4-2】 中联部统一整合综合电子政务平台暨政党外交 辅助决策合作建设项目监理	214
4.4.3 电子政务工程监理的实施	215
【专栏 4-10】 总包、分包与转包	217
4.5 电子政务信息系统审计	218
4.5.1 信息系统审计与电子政务信息系统审计的内涵	218
4.5.2 电子政务信息系统审计的实施	221
4.6 电子政务绩效管理	224
4.6.1 绩效评估	224
【专栏 4-11】 中国电子政务绩效评估实践	228
4.6.2 绩效管理	231

【专栏 4-12】 美国的联邦业务架构	232
【本章小结】	236
【思考与讨论】	236
【推荐读物】	237

第 5 章 电子政务的展望 /238

【学习目标】	238
5.1 迎接信息社会的来临	238
5.1.1 信息社会研究的回顾	239
【专栏 5-1】 国外学者有关“信息社会”的著作概览	240
【专栏 5-2】 法国《社会的信息化》研究报告	243
5.1.2 信息社会：从区域行动到共同倡议	245
【专栏 5-3】 《为我们大家建立欧洲的信息社会》提出的政策建议	245
【专栏 5-4】 《度量信息社会 2010》的主要观点	249
5.2 后危机时代各国信息化战略的最新调整	250
【专栏 5-5】 连接美国：国家宽带计划	250
【专栏 5-6】 欧洲 2020 战略	251
【专栏 5-7】 数字英国报告	253
【专栏 5-8】 数字德国 2015	254
【专栏 5-9】 i 日本战略 2015 和信息通信技术新战略	255
5.3 web2.0 时代公共服务方式的嬗变	257
5.3.1 在线公共服务	257
【案例 5-1】 国外在线公共服务的最新实践	260
5.3.2 电子政务进一步发展面临的挑战	261
【专栏 5-10】 发达国家电子政务未来发展面临的挑战	262
【专栏 5-11】 发展中国家电子政务未来发展面临的挑战	263
5.3.3 web2.0 时代的电子政务	264
【本章小结】	267
【思考与讨论】	267
【推荐读物】	267

第 1 章 电子政务概述

【学习目标】

通过对本章的学习，您将在以下方面获得知识的丰富和能力的提高：

1. 理解信息通信技术是一种通用目的技术。
2. 理解电子政务与行政改革的关系。
3. 掌握电子政务的内涵。
4. 理解影响电子政务发展的主要因素。
5. 掌握对电子政务发展阶段的不同划分方法。
6. 理解实施电子政务的意义。
7. 了解各国电子政务发展的最新动态。

自 20 世纪 90 年代以来，伴随着以互联网为代表的信息通信技术的迅速发展和广泛普及，推行电子政务成为各国政府提升治理能力的手段。进入 21 世纪，中国的改革发展进入关键时期，这是因为长期形成的经济结构性矛盾和粗放型增长方式尚未根本改变；影响发展的体制机制障碍依然存在，改革攻坚面临深层次矛盾和问题；收入分配差距拉大趋势还未根本扭转；缩小城乡、区域发展差距和促进经济社会协调发展任务艰巨；民主法制建设与扩大人民民主和经济社会发展的要求还不完全适应，政治体制改革需要继续深化；人们思想活动的独立性、选择性、多变性、差异性明显增强；社会结构、社会组织形式、社会利益格局发生深刻变化，社会建设和管理面临诸多新课题。面对着新情况、新问题，虚拟的网络空间和现实的物理空间对执政提出双重挑战，实施电子政务成为一种必然选择。

1.1 电子政务产生的背景

我们常用最具代表性的生产工具来描述一个历史时期，正如石器时代、青铜器时代、铁器时代、蒸汽时代和电气时代那样，如今人类已迈进互联网时